

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.821 van 28 mei 2026
in de zaak A. 244.109/VII-42.789**

In zake : K.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Glenn Declercq
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 5 februari 2025, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2425-0320 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 19 december 2024 in de zaak 2324-RvVb-0436-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 20 maart 2025.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 24 juli 2025 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 mei 2026.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Glenn Declercq, die verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Verzoeker vraagt een omgevingsvergunning voor de sloop van een reeks constructies, de restauratie van één gebouw, en de oprichting van acht eengezinswoningen, op een grond gelegen in agrarisch gebied en in een beschermd cultuurhistorisch landschap.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen weigert de omgevingsvergunning. Verzoeker stelt tegen die beslissing bestuurlijk beroep in.

3.3. Bij beslissing van 22 december 2023 verklaart de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep ongegrond, en weigert zij de vergunning.

3.4. Met het bestreden arrest verwerpt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) het beroep dat verzoeker heeft ingesteld tot vernietiging van de beslissing van 22 december 2023.

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert de schending aan van:

- de artikelen 10 en 11 van de Grondwet,
- artikel 149 van de Grondwet,
- artikel 4.4.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO),
- de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO,
- artikel 1.1.2, 7°, VCRO,
- artikel 4.4.10 “e.v.” VCRO,
- artikel 4.4.23 VCRO,
- artikel 5, 1°, a), van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), gelezen in samenhang met de artikelen 2, 7°, en 2, 8°, a), van het omgevingsvergunningsdecreet, en met artikel 4.2.1, 1°, a) en c), VCRO,
- artikel 3, tweede lid, 1°, van het omgevingsvergunningsdecreet,
- artikel 6.4.6, derde lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’.

5. Verzoeker komt op tegen de beslissing van de RvVb tot verwerping van het annulatiemiddel waarin verzoeker heeft aangevoerd dat de deputatie ten onrechte heeft geoordeeld dat zijn aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden om vergund te worden met toepassing van de afwijkingsregel van artikel 4.4.6 VCRO. Het bestreden arrest steunt hiervoor op volgende motieven:

“3.1

De verwerende partij weigert de aanvraag omwille van de strijdigheid van de aanvraag met de gewestplanbestemming en de vaststelling dat er geen afwijkingsmogelijkheden van toepassing zijn.

3.2

[Verzoeker] geeft vooreerst een uiteenzetting over het criterium van het hoofdzakelijk vergund karakter van de gebouwen. De [RvVb] kan [verzoeker] bijtreden waar [hij] aangeeft dat uit de beslissing van 24 december 2020 tot opname in het vergunningenregister blijkt dat acht van de gebouwen en het hoofdgebouw vergund geacht zijn, wat betreft de bouw en functie.

[Verzoeker] gaat echter uit van een foutieve aanname waar [hij] meent dat [hij] voor de bouw van de nieuwbouwwoningen in agrarisch gebied een afwijking kan krijgen op grond van artikel 4.4.6 VCRO. Uit [de] historiek van [dit] artikel blijkt immers dat de doelstelling van artikel 4.4.6, eerste lid VCRO erin bestaat het behoud van het erfgoed te waarborgen door afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften mogelijk te maken. Verder beoogt artikel 4.4.6, tweede lid VCRO ook specifieke nieuwe constructies mogelijk te maken voor zover deze het functioneren van het erfgoed bevorderen of zorgen voor de valorisatie ervan. Uit de aanvraag blijkt echter dat enkel het hoofdgebouw behouden blijft en de bijgebouwen gesloopt worden om plaats te maken voor nieuwbouwwoningen. De nieuwbouwwoningen vertonen geen enkele band met de doelstelling van het behoud van het erfgoed en vallen dan ook niet onder de omschrijving van artikel 4.4.6, eerste lid VCRO. Ze vallen ook niet onder de omschrijving van specifieke nieuwe constructies die toegelaten zijn op basis van artikel 4.4.6, tweede lid, 1° VCRO en evenmin blijkt uit de aanvraag op welke manier deze het functioneren van het erfgoed bevorderen of zorgen voor de valorisatie ervan.

Waar [verzoeker] nog tracht te argumenteren dat artikel 4.4.6 VCRO wel van toepassing is omdat [hij] toch een bestaand hoofdzakelijk vergund gebouw behoudt in de aanvraag, ziet [hij] over het hoofd dat de verwerende partij vaststelt dat de aanvraag zoals ze nu voorligt de sloop van het merendeel van de gebouwen beoogt, zodat [verzoeker] zich niet kan beroepen op een artikel bedoeld voor het behoud van erfgoed om de afwijking van de bestemmingsvoorschriften en de zonevreemde functiewijziging te bekomen voor een nieuwbouwproject.

Anders dan [verzoeker] lijkt voor te houden, is de vergunningverlenende overheid bovendien niet verplicht een afwijking op grond van artikel 4.4.6 VCRO toe te staan louter omdat de projectlocatie binnen de afbakening van een beschermd landschap ligt, ongeacht de inhoud van de aanvraag. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding moet de afwijking een doelstelling dienen die verband houdt met het beschermd erfgoed, wat in dit geval geenszins aan de orde is. [Verzoeker] kan niet geloofwaardig stellen dat [zijn] aanvraag geen volstrekt nieuwe constructies beoogt te bouwen, wanneer uit het dossier overduidelijk blijkt dat slechts één van de twaalf gebouwen op de site zal behouden blijven en de overige worden gesloopt en vervangen door nieuwbouwwoningen.

Ook het voorwaardelijk gunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed doet niet anders besluiten. Het advies van Onroerend Erfgoed is één van de vereisten om de toepassing van het eerste lid van het artikel mogelijk te maken, naast de vereiste van het hoofdzakelijk vergund karakter en de

ligging binnen beschermd erfgoed. Uit het advies zelf blijkt dat het agentschap ‘enkel een inschatting van de inpasbaarheid van het project in het omliggende landschap’ geeft en daarbij uitdrukkelijk stelt dat ‘de vergunbaarheid en aftoetsing aan de VCRO een zaak voor de vergunningverlener’ is. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de aanvraag onder meer toetst aan artikel 4.4.6 VCRO en terecht tot het besluit is kunnen komen dat het project niet op basis van dit artikel kan worden vergund.”

6. In het eerste onderdeel van het middel voert verzoeker aan dat het bestreden arrest de draagwijdte miskent van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO door te oordelen dat de sloop van alle gebouwen en de bouw van nieuwe constructies ter vervanging van hoofdzakelijk vergunde constructies niet kunnen gekwalificeerd worden als toegelaten handelingen die middels artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO voor vergunning in aanmerking komen. Deze bepaling zou volgens verzoeker immers niet stellen welke specifieke handelingen onder haar toepassingsgebied vallen, maar integendeel uitsluitend verwijzen naar “de betrokken handelingen”, wat moet worden begrepen als de handelingen die in de “omgevingsvergunning betreffende een bestaand hoofdzakelijk vergunde constructie” vervat liggen. Het zou dus gaan om alle vergunningsplichtige handelingen in de zin van artikel 5, 1°, a), van het omgevingsvergunningsdecreet, gelezen in samenhang met artikel 4.2.1, 1°, a) en c), VCRO, ofwel alle vergunningsplichtige “werkzaamheden, wijzigingen of activiteiten met ruimtelijke implicaties” in de zin van artikel 1.1.2, 7°, VCRO, die deel uitmaken van het project in de zin van artikel 2, 8°, van het omgevingsvergunningsdecreet.

Het staat volgens verzoeker buiten kijf dat het optrekken of plaatsen van een gebouw en het slopen van bestaande hoofdzakelijk vergunde gebouwen te beschouwen zijn als handelingen in de zin van artikel 1.1.2, 7°, VCRO. Artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO zou dan ook geen enkele beperking bevatten ten aanzien van de toegelaten handelingen.

7. In het tweede middelonderdeel voert verzoeker aan dat het bestreden arrest berust op een verkeerde interpretatie van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO door te oordelen dat de sloop van bestaande hoofdzakelijk vergunde

gebouwen ten gunste van nieuwe constructies niet onder de omschrijving van die bepaling valt omdat ze geen enkele band met de doelstelling van erfgoedbehoud vertoont. Het bestreden arrest zou ten onrechte ervan uitgaan dat deze handelingen, die deel zullen blijven uitmaken van het beschermd cultuurhistorisch landschap, nooit een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften kunnen verantwoorden, niettegenstaande de decreetgever de afwijkingsmogelijkheid net heeft verantwoord vanuit specifieke doelstellingen van landschapszorg.

Verzoeker wijst erop dat uit het (voorwaardelijk gunstig) advies van het agentschap Onroerend Erfgoed in eerste bestuurlijke aanleg, en het gunstig geacht advies van hetzelfde agentschap in tweede bestuurlijke aanleg, volgt dat het terrein dient aangelegd te worden als een boerderijerf zonder individuele tuinen die door afsluitingen of hagen worden gevormd.

Door nieuwbouw na de sloop van de bestaande gebouwen in het cultuurhistorisch landschap per definitie als strijdig met artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO te beschouwen, berust het arrest volgens verzoeker op een verkeerde interpretatie van die bepaling waardoor het bestreden arrest het middel van verzoeker waarin de schending ervan werd aangevoerd, niet correct heeft onderzocht en zijn beslissing niet naar recht heeft verantwoord.

8. Volgens de uiteenzetting van het derde onderdeel van het middel faalt het bestreden arrest naar recht waar het afbreuk doet aan de autonome afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO, los van de basisrechten zonevrije constructies en zonevrije functiewijzigingen.

Verzoeker wijst erop dat het bestreden arrest zelf aangeeft dat er geen functiewijziging moet gebeuren voor het hoofdgebouw dat al vergund geacht is met inbegrip van de woonfunctie. In zoverre het arrest voorhoudt dat voor de acht nieuwbouwwoningen wel een zonevrije functiewijziging zou moeten worden doorgevoerd, stelt de regelgeving volgens verzoeker nergens dat de beoogde residentiële functie gepaard moet gaan met een aanvraag tot

functiewijziging conform artikel 4.4.23 VCRO, dat uitsluitend is voorbehouden voor bestaande gebouwen. In tegenstelling tot artikel 4.4.10 en volgende VCRO (basisrechten zonevreemde constructies) en artikel 4.4.23 VCRO (zonevreemde functiewijzigingen), beperkt artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO zich niet tot bestaande zonevreemde gebouwen, en is deze bepaling niet beperkt tot de valorisatie van het bestaand gebouwenpatrimonium. Hieruit volgt volgens verzoeker dat de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO vanuit de specifieke doelstellingen van landschapszorg ook nieuwbouw kan omvatten. In de aanvraag tot toepassing van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO voor een project waarin nieuwbouw is begrepen, zou reeds een functie zijn begrepen in de betrokken handelingen, doordat deze bepaling op zichzelf stelt dat van stedenbouwkundige voorschriften en dus van de in een gewestplan vastgestelde bestemming, kan worden afgeweken.

Door zich te verzetten tegen de zienswijze dat de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.6 VCRO volledig op zichzelf staat wat de oprichting van nieuwbouw en de hierin voorziene functie betreft, miskent het bestreden arrest volgens verzoeker de als geschonden opgegeven bepalingen.

9. In het vierde onderdeel van het middel voert verzoeker aan dat artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO, zoals geïnterpreteerd door de RvVb, niet in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Volgens het bestreden arrest is de vergunbaarheid en de aftoetsing aan de VCRO een zaak van de vergunningverlener, ongeacht het gunstig karakter van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed. Verzoeker wijst erop dat het advies van het agentschap, wanneer het ongunstig is, bindend is voor het bestuur op grond van artikel 4.3.3 VCRO. Er zou aldus een verschil in behandeling bestaan van de rechtsonderhorigen naargelang het advies van het agentschap gunstig dan wel ongunstig is, nu het in het ene geval niet bindend en in het andere geval wel bindend is. Hij vraagt de Raad van State om hierover een prejudiciële vraag te richten aan het Grondwettelijk Hof.

10. Verzoeker voert in een vijfde onderdeel van het middel aan dat het bestreden arrest de rechterlijke motiveringsplicht miskent. Hij zet uiteen dat hij in het derde, vierde en vijfde annulatiemiddel heeft opgeworpen dat, nu de verwerende partij geen advies heeft ingewonnen bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (hierna: VCOE), de RvVb zelf dat advies moet opvragen met toepassing van artikel 6.4.6, derde lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’. Het bestreden arrest zou hierop niet ingaan, wat in strijd zou zijn met de rechterlijke motiveringsplicht.

Verzoeker laat daarbij gelden dat het advies van de VCOE, indien het was ingewonnen, een weerslag kon hebben op het tweede annulatiemiddel dat door de RvVb werd afgewezen.

Beoordeling

11. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

In het middel wordt niet, of althans niet op voldoende nauwkeurige wijze, uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van de artikelen 2, 7°, en 3, tweede lid, 1°, van het omgevingsvergunningsdecreet en artikel 6.4.6, derde lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

12. Artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO luidt:

“In een omgevingsvergunning betreffende een bestaand hoofdzakelijk vergunde constructie die krachtens decreet definitief of voorlopig beschermd

is als monument, of deel uitmaakt van een krachtens decreet definitief of voorlopig beschermd stads- of dorpsgezicht, cultuurhistorisch landschap of archeologische site, kan worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften, voor zover de betrokken handelingen worden geadviseerd vanuit het beleidsveld onroerend erfgoed.”

Met deze bepaling heeft de decreetgever aan de vergunningverlenende overheden de mogelijkheid gegeven om afwijkingen toe te staan van stedenbouwkundige voorschriften, wanneer die afwijkingen ertoe strekken het behoud van het erfgoed te bevorderen. (*Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/8, p. 195; *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, p. 142; *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, p. 103)

13. Het bestreden arrest stelt onaantastbaar vast dat in de aanvraag voor de omgevingsvergunning wordt voorzien dat het hoofdgebouw behouden blijft en de bijgebouwen gesloopt worden om plaats te maken voor nieuwbouwwoningen, en dat die nieuwbouwwoningen geen enkele band vertonen met het behoud van het erfgoed. De RvVb miskent niet de draagwijdte van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO wanneer hij uit die feitelijke gegevens afleidt dat het vergunningverlenend bestuur terecht kan beslissen dat de aanvraag niet kan vergund worden met toepassing van die bepaling.

14. De RvVb heeft niet geoordeeld dat de sloop van bestaande gebouwen en de oprichting van nieuwe constructies nooit zouden kunnen worden beschouwd als handelingen die met toepassing van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO kunnen worden vergund. Het eerste middelonderdeel berust op een verkeerde lezing van het bestreden arrest en kan bijgevolg niet worden aangenomen.

15. Evenmin wordt in het bestreden arrest ervan uitgegaan dat dergelijke handelingen, uitgevoerd in een beschermd cultuurhistorisch landschap, nooit vergund kunnen worden met toepassing van de afwijkingsregeling van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO. In zoverre in het tweede onderdeel van het middel het tegendeel wordt beweerd, berust ook die kritiek op een verkeerde lezing van het bestreden arrest.

In zoverre verzoeker in het tweede middelonderdeel aanvoert dat de RvVb ten onrechte heeft aangenomen dat zijn aanvraag geen verband houdt met het behoud van erfgoed, nodigt hij de Raad van State uit om de feitelijke beoordeling over te doen. Als cassatierechter kan de Raad van State echter niet in de beoordeling van de zaak zelf treden (artikel 14, § 2, RvS-wet). Het middelonderdeel is in zoverre niet ontvankelijk.

16. De RvVb leidt de onmogelijkheid om voor de aanvraag van verzoeker toepassing te maken van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO af uit de vaststelling dat de in de aanvraag begrepen oprichting van nieuwbouwwoningen niet strekt tot het behoud van het erfgoed. De RvVb heeft daarbij niet geoordeeld dat de aanvraag van verzoeker slechts met toepassing van artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO vergund zou kunnen worden indien eveneens voldaan is aan de voorschriften van artikel 4.4.10 en volgende VCRO (basisrechten zonevreemde constructies) of van artikel 4.4.23 VCRO (zonevreemde functiewijzigingen). Ook de in het derde onderdeel van het middel geformuleerde kritiek gaat bijgevolg uit van een verkeerde lezing van het bestreden arrest en kan om die reden niet worden aangenomen.

17. Verzoeker heeft voor de RvVb niet aangevoerd dat artikel 4.4.6, eerste lid, VCRO strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij kan de in het vierde middelonderdeel geformuleerde grief niet voor het eerst in graad van cassatie laten gelden, zodat het middelonderdeel niet ontvankelijk is. Het antwoord op de voorgestelde prejudiciële vraag kan dan ook niet bijdragen tot de oplossing van het geschil, zodat de Raad van State de vraag niet dient te stellen.

18. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag

aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

Volgens verzoeker heeft het bestreden arrest niet geantwoord op het door hem in het derde, vierde en vijfde annulatiemiddel opgeworpen middelonderdeel dat de RvVb met toepassing van artikel 6.4.6, derde lid, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ advies dient in te winnen van de VCOE.

Het bestreden arrest onderzoekt en verwerpt het tweede annulatiemiddel, en oordeelt vervolgens dat de andere annulatiemiddelen niet onderzocht moeten worden omdat zij kritiek bevatten op overtollige weigeringsmotieven van de bestreden beslissing. Met deze motivering heeft het bestreden arrest geantwoord op deze andere annulatiemiddelen en de hierin vervatte onderdelen waarin de RvVb gewezen werd op de mogelijkheid om het advies in te winnen van de VCOE. De in het vijfde middelonderdeel aangevoerde schending van de rechterlijke motiveringsplicht is dan ook ongegrond.

In zoverre verzoeker nog aanvoert dat het advies van de VCOE, indien het was ingewonnen, een weerslag kon hebben op het tweede annulatiemiddel dat door de RvVb werd afgewezen, maakt hij niet duidelijk hoe uit deze kritiek een schending van artikel 149 van de Grondwet kan worden afgeleid, en is zijn kritiek niet ontvankelijk.

19. Het enige cassatiemiddel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig mei tweeduizend zeventwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams